Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 14 oktober 2021 *

”Överklagande – Personalmål – Disciplinärt förfarande – Tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen – Artikel 3 i bilaga IX – Kommissionens beslut C(2004) 1588 om allmänna tillämpningsföreskrifter om genomförande av administrativa utredningar och disciplinära förfaranden – Artikel 4.4 – Administrativ utredning – Hörande av den berörda tjänstemannen – Kommissionens utrednings- och disciplinbyrå (IDOC) har getts i uppdrag att höra tjänstemannen – Rätten till försvar – Rätten att yttra sig”

I mål C-583/19 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 30 juli 2019,

Belén Bernaldo de Quirós, Bryssel (Belgien), företrädd av M. Casado García-Hirschfeld, avocate,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av B. Mongin och A.-C. Simon, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden på första avdelningen A. Arabadjiev, tillika tillförordnad ordförande på andra avdelningen, samt domarna I. Ziemele, T. von Danwitz, P.G. Xuereb och A. Kumin (referent),

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: franska.

följande

Dom

1 Belén Bernaldo de Quirós har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 5 juni 2019, Bernaldo de Quirós/kommissionen (T-273/18, ej publicerad, EU:T:2019:371) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen hennes talan om dels ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut av den 6 juli 2017 om att ge henne en reprimand (nedan kallat det omtvistade beslutet) och, om nödvändigt, ogiltigförklaring av beslutet av den 31 januari 2018 om avslag på hennes klagomål med avseende på det omtvistade beslutet, dels ersättning för den skada som hon påstår sig ha lidit till följd av dessa beslut.

Tillämpliga bestämmelser

Tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen

2 I artikel 12 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen, i den lydelse som är tillämplig i målet (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), föreskrivs följande:

”En tjänsteman får inte agera eller uppträda på ett sätt som kan skada tjänstens anseende.”

3 I artikel 86 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”1. Om en tjänsteman eller tidigare tjänsteman underlåter att uppfylla någon av sina skyldigheter enligt dessa tjänsteföreskrifter, antingen det sker uppsåtligt eller på grund av vårdslöshet från hans sida, kan disciplinära åtgärder vidtas mot honom.

2. Om tillsättningsmyndigheten eller Olaf får kännedom om förhållanden som tyder på underlåtenhet att uppfylla en skyldighet på det sätt som avses i punkt 1 får de inleda administrativa utredningar för att ta reda på om någon sådan underlåtenhet har förekommit.

3. Disciplinära regler, förfaranden och åtgärder samt regler och förfaranden för administrativa utredningar fastställs i bilaga IX.”

4 I artikel 1.1 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”Om en utredning gjord av Olaf visar att en tjänsteman eller en före detta tjänsteman vid någon av institutionerna kan vara inblandad i det ärende utredningen rör, skall denne snarast informeras, om det kan ske utan skada för utredningen. Slutsatserna från en sådan utredning får inte innehålla tjänstemannens namn om tjänstemannen inte har beretts tillfälle att yttra sig om den del av utredningen som berör honom. I slutsatserna skall det hänvisas till dessa yttranden.”

5 Artikel 2 i samma bilaga har följande lydelse:

”1. Bestämmelserna i artikel 1 i denna bilaga skall på motsvarande sätt tillämpas på tillsättningsmyndighetens administrativa utredningar.

2. Tillsättningsmyndigheten skall underrätta den berörda personen när utredningen avslutas, tillhandahålla honom slutsatserna från utredningsrapporten och på begäran, under förutsättning att det inte inverkar på skyddet för tredje parts legitima intressen, alla handlingar som är direkt förknippade med anklagelserna mot honom.

3. Varje institutions tillsättningsmyndighet skall anta tillämpningsföreskrifter för denna artikel i enlighet med artikel 110 i tjänsteföreskrifterna.”

6 I artikel 3 i bilagan föreskrivs följande:

”Tillsättningsmyndigheten kan, på grundval av utredningsrapporten, efter att ha underrättat den berörda tjänstemannen om all bevisning i akten och efter att ha hört tjänstemannen, fatta något av följande beslut:

a) Att anklagelserna mot tjänstemannen inte kan styrkas. Tjänstemannen skall i så fall underrättas skriftligen.

b) Att tjänstemannen har eller tycks ha underlåtit att uppfylla någon av sina skyldigheter, men att disciplinåtgärder trots detta inte skall vidtas, och i lämpliga fall utfärda en varning.

c) Att, om tjänstemannen har underlåtit att uppfylla någon av sina skyldigheter i enlighet med artikel 86 i tjänsteföreskrifterna,
   i) inleda disciplinärt förfarande i enlighet med avsnitt 4 i denna bilaga, eller
   ii) hänskjuta ärendet till disciplinnämnden.”

7 I artikel 22.1 i samma bilaga föreskrivs följande:

”Efter att ha hört tjänstemannen skall tillsättningsmyndigheten fatta sitt beslut i enlighet med artiklarna 9 och 10 i denna bilaga inom två månader från den dag då den fick nämndens yttrande. Beslutet skall vara motiverat.”

2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter

8 Med tillämpning av artikel 2.3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna antog kommissionen den 28 april 2004 beslut C(2004) 1588 om allmänna tillämpningsföreskrifter för genomförande av administrativa utredningar och disciplinära förfaranden, vilket publicerades i Administrativa meddelanden nr 86–2004 av den 30 juni 2004 (nedan kallade 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter).

9 I artikel 2.1 och 2.3 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter om befogenheter och uppgifter för kommissionens utrednings- och disciplinbyrå (IDOC) föreskrivs följande:

”1. IDOC ska utföra administrativa utredningar. I dessa bestämmelser avses med ’administrativa utredningar’ alla åtgärder som vidtas av den bemyndigade tjänstemannen i syfte att fastställa de faktiska omständigheterna och i förekommande fall avgöra huruvida det har skett ett åsidosättande av de skyldigheter som åligger kommissionens tjänstemän. …

3. IDOC ska genomföra de disciplinära förfarandena för tillsättningsmyndigheten.”

10 I artikel 3 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter, med rubriken ”Regler om utövande av administrativa utredningsbefogenheter”, föreskrivs följande:

”1. Direktören och de andra medlemmarna av IDOC utövar sina befogenheter att genomföra administrativa utredningar på ett oberoende sätt. Vid utövandet av dessa befogenheter får de således varken begära eller ta emot instruktioner. De har rätt att inhämta handlingar, anmoda varje person som omfattas av tjänsteföreskrifterna att tillhandahålla uppgifter och utföra kontroller på plats.

2. De administrativa utredningarna ska genomföras ingående, oavsett om de är inkulperande eller exkulperande, och under en tidsperiod som är lämplig med hänsyn till omständigheterna och ärendets komplexitet.

3. IDOC kan få stöd från andra specialiserade tjänstemän eller avdelningar.”

11 I artikel 4 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter, som har rubriken ”Inledande och genomförande av administrativa utredningar”, föreskrivs följande:

”1. Den administrativa utredningen inleds antingen på initiativ eller på begäran av en generaldirektör och en avdelningschef, av generaldirektören för personal och administration i samförstånd med generalsekreteraren.

…

3. I beslutet om inledande av en administrativ utredning utses direktören för IDOC eller en annan tjänsteman som utredningsansvarig, fastställs föremålet för och omfattningen av utredningen och anges att de tjänstemän som har fått detta i uppgift ska fastställa ansvaret i ett visst fall på grundval av särskilda fakta och omständigheter, och eventuellt, i förekommande fall, även med beaktande av det individuella ansvaret för de tjänstemän som berörs av [utredningen].

4. Om en administrativ utredning visar att en tjänsteman kan vara inblandad i det ärende utredningen rör, ska denne snarast informeras, om det kan ske utan skada för utredningen. Slutsatserna från en sådan utredning får inte innehålla tjänstemannens namn om tjänstemannen inte har beretts tillfälle att yttra sig om samtliga delar av utredningen som berör honom. I slutsatserna ska det hänvisas till dessa yttranden. …

5. IDOC ska överlämna en utredningsrapport till generaldirektören för personal och administration … Denna rapport innehåller en redogörelse för aktuella fakta och omständigheter. Däri fastställs om de regler och förfaranden som är tillämpliga på situationen har följts och vidare fastställs det eventuella individuella ansvaret med beaktande av försvårande eller förmildrande omständigheter. Kopior av alla relevanta handlingar och protokoll från höranden ska bifogas rapporten.

6. Generaldirektören för personal och administration ska underrätta [den berörda tjänstemannen] om att utredningen har avslutats och meddela vederbörande slutsatserna i utredningsrapporten och, på begäran, alla handlingar som har direkt samband med anklagelserna mot honom eller henne, med förbehåll för skyddet för tredje mans legitima intressen.

7. Efter att ha mottagit en utredningsrapport från Olaf kan generaldirektören för personal och administration vid behov anmoda Olaf att komplettera rapporten eller besluta att själv inleda en

administrativ utredning eller inleda ett disciplinärt förfarande eller avskriva ärendet utan att vidta några disciplinära åtgärder.”

12 I artikel 5 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter, med rubriken ”Hörande enligt artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna”, föreskrivs följande:

”1. En tjänsteman som har hörts med tillämpning av artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna ska underteckna protokollet från hörandet eller lämna sina kommentarer och/eller synpunkter inom 15 dagar från den tidpunkt då det mottogs. Om inga åtgärder vidtas inom denna tidsfrist och förutom i fall av force majeure, ska protokollet anses godkänt.

2. Om tillsättningsmyndigheten eller en person som den har gett detta i uppdrag måste ha samtal med vissa personer efter hörandet som avses i artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, ska den berörda tjänstemannen på begäran få en kopia av undertecknade protokoll från samtalen, under förutsättning att de omständigheter som nämns däri har ett direkt samband med de preliminära anklagelser som riktas mot tjänstemannen.”

Bakgrund till tvisten

13 Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 1–13 i den överklagade domen och kan, i den mån den är relevant i det aktuella förfarandet, sammanfattas enligt följande.

14 Klaganden, Belén Bernaldo de Quirós, tillsattes som tjänsteman vid kommissionen den 1 januari 1987. Efter att ha varit chef för enheten ”Flerspråkighet” blev hon, den 1 januari 2013, chef för enheten ”Praktiktjänstgöring”, som nyligen inrättats och som är knuten till direktoratet ”Ungdomsfrågor och idrott” vid generaldirektoratet (GD) ”Utbildning och kultur”, numera GD ”Utbildning, ungdom, idrott och kultur”.

15 Den 6 februari 2014 ingav fem handläggare av ärenden rörande rekrytering av praktikanter som arbetade inom klagandens enhet ett klagomål mot klaganden. De klandrade henne särskilt för ett oacceptabelt beteende gentemot enhetens medarbetare och för oegentligheter i förfarandet för urval av praktikanter vid kommissionen.

16 Den 26 mars 2014 gav kommissionens tillsättningsmyndighet IDOC i uppdrag att genomföra en administrativ utredning avseende klaganden. IDOC:s uppdrag formulerades på följande sätt:

”Syftet med denna utredning är att fastställa i vilken utsträckning [klaganden] har betett sig olämpligt gentemot vissa av medarbetarna på hennes enhet och åsidosatt förfarandena för urval av praktikanter vid kommissionen.”

17 Den 22 juni 2015 överlämnade IDOC sin utredningsrapport till tillsättningsmyndigheten enligt artikel 2 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna. IDOC drog i denna rapport slutsatsen att klaganden föreföll ha åsidosatt sina skyldigheter enligt tjänsteföreskrifterna. IDOC ansåg för det första att ”[klagandens] beteende gentemot B. [biträdande enhetschef] från och med den 1 januari 2013 till och med den 31 maj 2013 förefaller uppfylla samtliga kriterier för att anses utgöra mobbning”, för det andra att ”[klagandens] beteende gentemot C. under enhetsmötet den 22 april 2013 [kunde] utgöra ett olämpligt uppträdande i den mening som avses i artikel 12 i tjänsteföreskrifterna” och, för det tredje, att ”[klaganden] hade ändrat systemet för urval av sökande till praktiktjänstgöring på ett sådant sätt att det inte var möjligt att säkerställa lika och transparent behandling av samtliga

sökande, vilket kunde uppfattas så att vissa gynnades på bekostnad av andra. Med hänsyn till [klagandens] uppgifter och ansvarsområden skulle hennes initiativ kunna anses utgöra ett åsidosättande av artikel 21 i tjänsteföreskrifterna”.

18 Mot bakgrund av IDOC:s utredningsrapport beslutade generaldirektören för GD ”Personal och säkerhet” den 22 juni 2015 att ge IDOC i uppdrag att höra klaganden enligt artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna. Genom skrivelse av den 12 augusti 2015 bestred klagandens ombud tillsättningsmyndighetens beslut att delegera befogenheter till IDOC för att höra klaganden. Den 9 september 2015 bekräftade tillsättningsmyndigheten för klaganden att hon skulle höras av två av IDOC:s ledamöter och svarade att den, enligt fast och etablerad praxis, kunde bemyndiga IDOC att höra klaganden enligt artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna i tillsättningsmyndighetens ställe, eftersom IDOC därefter tillhandahöll tillsättningsmyndigheten protokollet från hörandet för att den skulle kunna besluta om vilka åtgärder som skulle vidtas i ärendet. Genom skrivelse av den 16 september 2015 inkom klagandens ombud med skriftliga yttranden till tillsättningsmyndigheten inför att klaganden skulle höras, i vilka de upprepade sitt bestridande. Den 23 september 2015 hördes klaganden av IDOC i närvaro av sina ombud.

19 Den 6 oktober 2015 underrättade IDOC klaganden om att det hade beslutat att bifalla hennes begäran om att ytterligare vittnen skulle höras. IDOC hörde fyra personer som arbetade på enheten ”Praktiktjänstgöring” vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna. Protokollen från dessa höranden överlämnades, för eventuella synpunkter, till klaganden den 23 oktober 2015. Klagandens ombud inkom med synpunkter genom skrivelse av den 5 november 2015.

20 Den 22 december 2015 beslutade tillsättningsmyndigheten att inleda det disciplinära förfarandet gentemot klaganden inför disciplinnämnden mot bakgrund av protokollet från hörandet av henne enligt artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna och de handlingar som hörde samman med protokollet.

21 Inom ramen för det disciplinära förfarandet vid disciplinnämnden inkom klagandens ombud med skriftliga yttranden till denna nämnd. Klaganden hördes av disciplinnämnden den 5 oktober 2016. Disciplinnämndens motiverade yttrande avgavs den 26 januari 2017. Disciplinnämnden fann i detta yttrande att klaganden hade skadat tjänstens anseende i den mening som avses i artikel 12 i tjänsteföreskrifterna. Disciplinnämnden ansåg emellertid att det vore olämpligt att föreslå att en disciplinåtgärd skulle vidtas enbart av det skälet att det konstaterats att klaganden, i begränsad utsträckning, hade skadat tjänstens anseende och föreslog under dessa omständigheter att disciplinåtgärder inte skulle vidtas mot klaganden.

22 Efter att den trepartssammansatta tillsättningsmyndigheten, bestående av tre generaldirektörer vid kommissionen, hade hört klaganden, beslutade denna trepartssammansatta tillsättningsmyndighet den 6 juli 2017 att anta det omtvistade beslutet.

23 Klaganden ingav ett klagomål mot detta beslut med stöd av artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna, vilket avslogs av tillsättningsmyndigheten genom beslut av den 31 januari 2018.

Talan vid tribunalen och den överklagade domen

24 Klaganden väckte, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 april 2018, talan om dels ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet och, om nödvändigt, ogiltigförklaring av beslutet om avslag på hennes klagomål med avseende på det omtvistade beslutet, dels ersättning för den skada hon påstod sig ha lidit till följd av dessa beslut.

25 Till stöd för sin talan om ogiltigförklaring åberopade klaganden fyra grunder. Den första grunden avsåg åsidosättande av det uppdrag som IDOC fått. Som andra grund gjorde klaganden gällande att tillämpningen av artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna strider mot principen om iakttagande av rätten till försvar. Den tredje grunden avsåg åsidosättande av principen om parternas likställdhet i processen när klaganden hördes i den mening som avses i artikel 22 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna. Den fjärde grunden avsåg åsidosättande av proportionalitetsprincipen, en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna och en uppenbart oriktig bedömning såvitt avser disciplinåtgärden reprimand.

26 Genom den överklagade domen ogillade tribunalen talan i dess helhet.

Parternas yrkanden

27 Klaganden har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– bifalla de yrkanden som framställdes i första instans, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive de kostnader som uppkommit vid tribunalen.

28 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

29 Till stöd för sitt överklagande har klaganden åberopat en enda grund, nämligen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna och artikel 4.4 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter, mot bakgrund av principen om iakttagande av rätten till försvar, bland annat rätten att bli hörd enligt artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), inte utgör hinder för att tillsättningsmyndigheten ger IDOC i uppdrag att höra henne enligt nämnda artikel 3. Denna grund består av två delar.

30 Genom den första delgrunden har klaganden gjort gällande att tribunalen åsidosatte artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna samt artiklarna 4 och 5 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter, jämförda med artikel 41.2 a i stadgan. Genom den andra delgrunden har klaganden gjort gällande att tribunalen missuppfattade de faktiska omständigheterna.

Den första delgrunden

Parternas argument

31 Klaganden har för det första gjort gällande att tribunalen, i punkterna 81 och 82 i den överklagade domen, gjorde en felaktig tolkning av artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna och artikel 4.4 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter när den fann att det i dessa bestämmelser inte uppställs något krav på att det är tillsättningsmyndigheten som hör den berörda personen enligt nämnda artikel 3. Enligt klaganden framgår det uttryckligen av dessa bestämmelser att det ankommer på tillsättningsmyndigheten att höra den berörda tjänstemannen innan den, i förekommande fall, beslutar att inleda det disciplinära förfarandet.

32 Enligt klaganden är det fråga om en väsentlig formföreskrift i den mening som avses i artikel 263 andra stycket FEUF, eftersom den berörda tjänstemannen ska höras av den myndighet som i förekommande fall ska inleda en disciplinutredning. Klaganden har i detta avseende påpekat att den rapport som tillsättningsmyndigheten lägger fram för disciplinnämnden och som antogs efter nämnda hörande, endast syftar till att fastställa de faktiska omständigheterna, särskilt med hänsyn till resultaten av hörandet.

33 För det andra har klaganden anfört att tribunalens motivering i punkterna 81 och 82 i den överklagade domen utgör felaktig rättstillämpning, eftersom tribunalen felaktigt motiverade åsidosättandet av en bestämmelse i tjänsteföreskrifterna, nämligen artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, genom en hänvisning till interna regler, nämligen 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter. De sistnämnda har en mindre bindande verkan än tjänsteföreskrifterna och får följaktligen inte innebära att bestämmelser införs som avviker från bestämmelser som är hierarkiskt överordnade, såsom allmänna rättsprinciper eller bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna.

34 Klaganden har för det tredje hävdat att tribunalens motivering i punkterna 81 och 82 i den överklagade domen är motsägelsefull. Även om tribunalen i punkt 81 medgav att tillsättningsmyndighetens skyldighet att höra den berörda tjänstemannen, i enlighet med artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna och artikel 4.4 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter, innebär att tillsättningsmyndigheten ska inhämta tjänstemannens synpunkter med avseende på samtliga aktuella omständigheter innan den, i förekommande fall på grundval av utredningsrapporten, inleder ett disciplinärt förfarande, angav tribunalen i punkt 82 att det enligt dessa bestämmelser inte krävs att tillsättningsmyndigheten genomför det hörande som avses i artikel 3.

35 Klaganden anser för det fjärde att tribunalen, i punkterna 81 och 82 i den överklagade domen, åsidosatte domstolens dom av den 11 juli 1968, Van Eick/kommissionen (35/67, EU:C:1968:39). Enligt klaganden följer det av denna dom att tillsättningsmyndighetens skyldighet att höra den berörda personen, i den mening som avses i artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, vid ett disciplinärt förfarande utgör en tvingande rättsregel. Med tillämpning av denna dom ska artikel 3 i bilaga IX tolkas så, att tillsättningsmyndigheten är skyldig att själv höra den berörda tjänstemannen innan den, i förekommande fall, inleder det disciplinära förfarandet.

36 För det femte har klaganden hävdat att tribunalen i punkt 84 i den överklagade domen gjorde en felaktig tolkning av artikel 5.2 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter när den fann att tillsättningsmyndigheten enligt denna bestämmelse ”får ge en person, i förevarande fall IDOC, i uppdrag att höra vissa personer, däribland den berörda personen, vad gäller det hörande som

avses i artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna”. I nämnda bestämmelse föreskrivs nämligen endast en möjlighet till sådan delegering av befogenheter ”efter hörandet” av den berörda tjänstemannen och endast i syfte att höra vittnen.

37 IDOC utgör under alla omständigheter inte en ”person”, såsom tribunalen felaktigt har angett i nämnda punkt, utan ett organ som på uppdrag av tillsättningsmyndigheten och på ett opartiskt och oavhängigt sätt ska utföra administrativa utredningar och därefter utfärda rekommendationer till tillsättningsmyndigheten.

38 För det sjätte har klaganden slutligen klandrat tribunalen för att den, genom att bekräfta att tillsättningsmyndigheten har möjlighet att ge IDOC i uppdrag att genomföra ett sådant hörande som avses i artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, i punkterna 89 och 90 i den överklagade domen åsidosatte principen om iakttagande av rätten till försvar, vilken bland annat omfattar rätten att yttra sig och den kontradiktoriska principen. I synnerhet gjorde tribunalen en felaktig bedömning när den slog fast att den berörda tjänstemannen, genom IDOC, med giltig verkan till tillsättningsmyndigheten kan lämna sina synpunkter med avseende på samtliga omständigheter i ärendet innan tillsättningsmyndigheten fattar beslut enligt artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna. Ett sådant hörande kan nämligen inte genomföras av ett organ som redan har upprättat en utredningsrapport i vilken det föreslås att tjänstemannen ska hållas ansvarig och som i detta syfte har inhämtat vittnesmål, bland annat nämnde tjänstemans vittnesmål. Vidare innebär rätten att yttra sig att den berörda personen ska ha möjlighet att påverka beslutsförfarandet genom att framföra sina synpunkter inför tillsättningsmyndigheten.

39 Enligt kommissionen kan klagandens argument inte godtas.

Domstolens bedömning

40 Vad för det första gäller klagandens argument att tribunalen i punkterna 81 och 82 i den överklagade domen åsidosatte artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna och artikel 4.4 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter, ska det erinras om att det i den förstnämnda bestämmelsen föreskrivs att ”[t]illsättningsmyndigheten…, på grundval av utredningsrapporten, efter att ha underrättat den berörda tjänstemannen om all bevisning i akten och efter att ha hört tjänstemannen”, bland annat kan besluta att inleda ett disciplinärt förfarande. I den andra bestämmelsen anges att ”[o]m en administrativ utredning visar att en tjänsteman kan vara inblandad i det ärende utredningen rör, ska denne snarast informeras, om det kan ske utan skada för utredningen”, att ”[s]lutsatserna från en sådan utredning … inte [får] innehålla tjänstemannens namn om tjänstemannen inte har beretts tillfälle att yttra sig om samtliga delar av utredningen som berör honom” och att ”[i] slutsatserna ska det hänvisas till dessa yttranden”.

41 I motsats till vad klaganden har hävdat framgår det inte av dessa bestämmelsers ordalydelse att det ankommer på tillsättningsmyndigheten ”personligen” att höra den berörda tjänstemannen innan tillsättningsmyndigheten, i förekommande fall, beslutar att inleda det disciplinära förfarandet.

42 Vidare framgår det av det sammanhang i vilket artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna ingår att denna bestämmelse genomför den princip som anges i artikel 1.1 i den bilagan, vilken är tillämplig på de administrativa utredningar som utförs av tillsättningsmyndigheten genom artikel 2.1 i nämnda bilaga och vars ordalydelse i huvudsak återges i artikel 4.4 i 2004 års tillämpningsföreskrifter, enligt vilken slutsatserna från en sådan utredning inte får innehålla tjänstemannens namn om tjänstemannen inte har beretts tillfälle att yttra sig om den del av utredningen som berör honom.

43 Av detta följer att skyldigheten att höra den berörda tjänstemannen, vilken föreskrivs i artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna och i artikel 4.4 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter, syftar till att ge tjänstemannen möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt yttra sig över fastställandet av de faktiska omständigheterna under den administrativa utredningen innan tillsättningsmyndigheten, på grundval av utredningsrapporten, fattar ett beslut om ett eventuellt inledande av ett disciplinärt förfarande.

44 Detta syfte kan emellertid även uppnås när den berörda tjänstemannen hörs av IDOC, på uppdrag av tillsättningsmyndigheten, och inte direkt av tillsättningsmyndigheten.

45 Domstolen erinrar härvidlag, i likhet med tribunalen i punkt 85 i den överklagade domen, om att IDOC, i enlighet med artikel 2.1 och 2.3 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter, ska utföra administrativa utredningar i syfte att fastställa de faktiska omständigheterna och genomföra disciplinära förfaranden för tillsättningsmyndigheten. Det är just inom ramen för uppgiften att bistå tillsättningsmyndigheten som IDOC, enligt 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter, kan få i uppdrag av tillsättningsmyndigheten att, i tillsättningsmyndighetens namn och för dennas räkning, genomföra det hörande som föreskrivs i artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna.

46 Även om IDOC får genomföra det hörande som avses i artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna inom ramen för utredningen av de faktiska omständigheterna, är tillsättningsmyndigheten fortfarande skyldig att beakta de synpunkter som den berörda tjänstemannen framfört under hörandet för att på grundval av utredningsrapporten kunna fatta ett välgrundat beslut om huruvida ett disciplinärt förfarande ska inledas.

47 Såsom tribunalen påpekade i punkt 85 i den överklagade domen ankommer det nämligen inte på IDOC ens när det organet har getts i uppdrag av tillsättningsmyndigheten att genomföra hörandet, att besluta om vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av den administrativa utredning som det har genomfört, eftersom det uteslutande ankommer på tillsättningsmyndigheten att anta ett beslut om att inleda ett disciplinärt förfarande efter det att den berörda tjänstemannen har hörts.

48 Av det ovan anförda följer att artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, jämförd med artikel 4.4 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att den tjänsteman som berörs av den administrativa utredningen inte hörs direkt av tillsättningsmyndigheten utan av IDOC, som fått detta i uppdrag. Klagandens argument att tillsättningsmyndighetens hörande utgör en väsentlig formföreskrift i den mening som avses i artikel 263 FEUF saknar således rättsligt stöd.

49 Tribunalen åsidosatte följaktligen inte dessa bestämmelser när den i punkt 82 i den överklagade domen slog fast att artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna och artikel 4.4 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter inte kräver att tillsättningsmyndigheten genomför det hörande som avses i nämnda artikel 3.

50 För det andra kan det inte med framgång göras gällande att punkterna 81 och 82 i den domen är motsägelsefulla. Såsom framgår av punkt 46 i förevarande dom ska tillsättningsmyndigheten, trots att IDOC får genomföra det hörande som avses i artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, under alla omständigheter beakta den berörda personens synpunkter innan den, på grundval av utredningsrapporten, fattar ett beslut om huruvida ett disciplinärt förfarande eventuellt ska inledas.

51 För det tredje kan klaganden inte vinna framgång med argumentet att tribunalen felaktigt motiverade åsidosättandet av en bestämmelse i tjänsteföreskrifterna genom en hänvisning till interna regler som innehåller ett undantag från nämnda bestämmelse. Det är nämligen tillräckligt att påpeka att det följer av övervägandena i punkterna 41–48 i förevarande dom att artikel 4.4 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter inte utgör något undantag från artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna.

52 När det för det fjärde gäller klagandens argument att tribunalens tolkning i punkterna 81 och 82 i den överklagade domen av artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna och artikel 4.4 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter strider mot den rättspraxis som följer av domen av den 11 juli 1968, Van Eick/kommissionen (35/67, EU:C:1968:39), ska det erinras om att domstolen i den domen ansåg att skyldigheten att höra tjänstemannen inom ramen för ett disciplinärt förfarande, såsom den föreskrivs i artikel 7 tredje stycket i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, i dess lydelse som var tillämplig vid den tidpunkten (nedan kallade de gamla tjänsteföreskrifterna), utgjorde en tvingande rättsregel som i princip skulle tolkas så att tillsättningsmyndigheten var skyldig att själv höra den berörda personen.

53 Domstolen preciserade i den domen även att det endast är med iakttagande av denna princip och på villkor som säkerställer skyddet av de berördas rättigheter som tillsättningsmyndigheten, av skäl som hänför sig till avdelningens goda funktion, kan anförtro en eller flera av sina ledamöter uppdraget att höra den berörda tjänstemannen.

54 Domstolen framhåller att artikel 7 tredje stycket i bilaga IX till de gamla tjänsteföreskrifterna motsvarar artikel 22 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna och inte artikel 3 i sistnämnda bilaga.

55 Vidare framgår det av domen av den 11 juli 1968, Van Eick/kommissionen (35/67, EU:C:1968:39), att domstolen fann att artikel 7 tredje stycket i bilaga IX till de gamla tjänsteföreskrifterna var en tvingande rättsregel, bland annat på grund av att de disciplinåtgärder som det disciplinära förfarande som avses i denna bilaga kan leda till är så allvarliga.

56 Det ska i detta hänseende erinras om att ett disciplinärt förfarande består av två olika faser, varav den första utgörs av den administrativa utredning, som kan vara både inkulperande och exkulperande, som inletts genom ett beslut av tillsättningsmyndigheten och avslutats efter det att den berörda personen har hörts om de omständigheter som läggs vederbörande till last genom en utredningsrapport. Den andra fasen utgörs av det disciplinära förfarande i egentlig mening som tillsättningsmyndigheten inleder på grundval av nämnda utredningsrapport och som förutsätter att tjänstemannen hörs innan en disciplinåtgärd vidtas mot honom (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 22 januari 2019, Kerstens/kommissionen, C-577/18 P, ej publicerat, EU:C:2019:129, punkt 26).

57 Såsom tribunalen påpekade i punkt 81 i den överklagade domen ingår det hörande som avses i artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna i den första av dessa faser som avser fastställande av de faktiska omständigheterna inför ett eventuellt inledande av den andra fasen, det vill säga det disciplinära förfarandet i egentlig mening.

58 Till skillnad från det disciplinära förfarandet i egentlig mening, som närmare bestämt omfattar det hörande som avses i artikel 22 i bilagan, leder den första fasen inte till att en disciplinåtgärd vidtas, utan till tillsättningsmyndighetens eventuella beslut att inleda det disciplinära förfarandet i egentlig mening. Detta beslut föregriper för övrigt inte tillsättningsmyndighetens ståndpunkt efter denna andra fas.

59 Av det ovan anförda följer att den rättspraxis som följer av domen av den 11 juli 1968, Van Eick/kommissionen (35/67, EU:C:1968:39), som avses i punkterna 52 och 53 i förevarande dom, inte kan överföras på förevarande fall, som avser utredningsfasen av det disciplinära förfarandet. Klagandens argument att tribunalen åsidosatte nämnda rättspraxis kan således inte godtas.

60 När det för det femte gäller klagandens argument att tribunalen, genom att bekräfta tillsättningsmyndighetens möjlighet att ge IDOC i uppdrag att genomföra det hörande som avses i artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, i punkterna 89 och 90 i den överklagade domen åsidosatte principen om iakttagande av rätten till försvar, bland annat rätten att yttra sig och den kontradiktoriska principen, erinrar domstolen, såsom tribunalen gjorde i punkt 77 i den överklagade domen, om att principen om iakttagande av rätten till försvar, som rätten att yttra sig utgör en integrerad del av, utgör en grundläggande unionsrättslig princip som är tillämplig på var och en och som ska tillämpas i samtliga förfaranden som kan påverka den berörda personens intressen på ett ogynnsamt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2020, kommissionen/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

61 Såsom tribunalen påpekade i punkt 78 i den överklagade domen preciseras i artikel 41.2 a första strecksatsen i stadgan, vilken artikel garanterar rätten till god förvaltning, att denna rätt omfattar rätten för var och en att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne.

62 Rätten att yttra sig innebär särskilt att var och en garanteras en möjlighet att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt (se dom av den 25 juni 2020, HF/parlamentet, C-570/18 P, EU:C:2020:490, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

63 Domstolen finner dessutom, i likhet med vad tribunalen påpekade i punkt 79 i den överklagade domen, att iakttagandet av rätten till försvar, och den därmed sammanhängande kontradiktoriska principen, kräver att den tjänsteman mot vilken en unionsinstitution har inlett ett administrativt förfarande har getts tillfälle att under detta förfarande på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter dels angående huruvida de omständigheter och förhållanden som läggs vederbörande till last verkligen föreligger och är relevanta, dels angående de handlingar som den institutionen har lagt till grund för sitt påstående att ett åsidosättande av tjänsteföreskrifterna föreligger.

64 Av det ovan anförda följer att rätten att yttra sig har två syften. Den tjänar dels till att utreda ärendet och fastställa de faktiska omständigheterna på ett så precist och korrekt sätt som möjligt, dels till att säkerställa ett effektivt skydd för den berörde (se dom av den 4 juni 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, punkt 69).

65 Det är mot bakgrund av ovanstående överväganden som det ska prövas huruvida tribunalen åsidosatte rätten att yttra sig och den kontradiktoriska principen när den, å ena sidan, i punkt 89 i den överklagade domen, slog fast att den omständigheten att det aktuella hörandet genomfördes av IDOC inte betyder att klaganden inte gavs tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sin ståndpunkt för tillsättningsmyndigheten, dels angående huruvida de omständigheter och förhållanden som läggs henne till last verkligen föreligger och är relevanta, dels angående de handlingar i disciplinärendet som rörde henne och på grundval av vilka tillsättningsmyndigheten var skyldig att anta ett beslut i enlighet med artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, och å andra sidan i punkt 90 i den överklagade domen angav att klaganden hade haft möjlighet att uttala sig innan beslutet att inleda ett disciplinärt förfarande enligt artikel 3 antogs.

66 I detta avseende har det inte bestritts, såsom tribunalen konstaterade i punkt 89 i den överklagade domen, att klaganden tillsammans med sitt ombud inte bara hade möjlighet att inkomma med synpunkter och försäkra sig om att dessa var korrekt återgivna i protokollet från hörandet i fråga, i enlighet med artikel 5 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter, utan även hade möjlighet att yttra sig över protokollet från hörandet i syfte att tillsättningsmyndigheten skulle få kännedom om hennes ståndpunkt i detta avseende. På samma sätt översändes protokollen från höranden av vittnen som hörts efter klaganden till klaganden för att denna skulle kunna lämna eventuella synpunkter, vilket klaganden gjorde genom skrivelse av den 5 november 2015.

67 Dessutom är det, såsom tribunalen angav i punkt 90 i den överklagade domen, ostridigt att klaganden, genom skrivelser av den 12 augusti och den 16 september 2015, tillställde tillsättningsmyndigheten sina skriftliga synpunkter inför hörandet av den 23 september 2015, i vilka hon bland annat ifrågasatte det uppdrag som tillsättningsmyndigheten gett IDOC att genomföra hörandet och de påstådda oegentligheter som IDOC påstods ha gjort sig skyldigt till vid genomförandet av utredningen.

68 Under dessa omständigheter kan det konstateras att klaganden, i enlighet med artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunde framföra sin ståndpunkt innan tillsättningsmyndigheten beslutade att inleda det disciplinära förfarandet.

69 Såsom tribunalen angav i punkt 90 i den överklagade domen kan klaganden följaktligen inte med framgång anföra att hon inte kunde göra gällande vissa uppgifter vid IDOC, bland annat avseende påstådda oegentligheter under den administrativa utredningen, som hon skulle ha kunnat göra vid tillsättningsmyndigheten.

70 Tribunalen kan följaktligen inte klandras för att, i punkterna 89 och 90 i den överklagade domen, ha åsidosatt klagandens rätt till försvar, bland annat hennes rätt att yttra sig under utredningsskedet av det disciplinära förfarandet.

71 Vad för det sjätte gäller klagandens argument att tribunalen i punkt 84 i den överklagade domen gjorde en felaktig tolkning av artikel 5.2 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter, genom att slå fast att det av denna bestämmelse framgick att tillsättningsmyndigheten hade ”möjlighet att ge en person, i förevarande fall IDOC, i uppdrag att höra vissa personer, däribland den berörda personen, i samband med hörandet i enlighet med artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna”, ska det erinras om att det i denna artikel 5.2 anges att ”[o]m tillsättningsmyndigheten eller en person som den har bemyndigat för detta ändamål måste ha samtal med vissa personer efter det hörande som avses i artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, ska den berörda tjänstemannen på begäran få en kopia av undertecknade protokoll från samtalen, under förutsättning att de omständigheter som nämns däri har ett direkt samband med de preliminära anklagelser som riktas mot tjänstemannen”.

72 Det framgår således av ordalydelsen i nämnda artikel 5.2 att denna bestämmelse endast avser samtal som, i förekommande fall, äger rum med andra personer än den tjänsteman som berörs av det disciplinära förfarandet efter det hörande som avses i artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna.

73 Av detta följer att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 84 i den överklagade domen slog fast att det framgick av artikel 5.2 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter att tillsättningsmyndigheten hade möjlighet att ge IDOC i uppdrag ”att höra vissa personer, däribland den berörda personen, vad gäller det hörande som avses i artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna”.

74 Det framgår emellertid av domstolens praxis att den omständigheten att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning inte är av sådan beskaffenhet att den överklagade domen ska upphävas i den mån domslutet visar sig vara riktigt enligt andra rättsliga överväganden (dom av den 17 december 2020, BP/FRA, C-601/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:1048, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

75 Domslutet i den överklagade domen är välgrundat i den del klagandens talan ogillades. Det framgår nämligen för det första av punkt 48 i förevarande dom att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den fann att artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna och artikel 4.4 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter inte kräver att det hörande som avses i artikel 3 ska genomföras av tillsättningsmyndigheten. För det andra framgår det av punkterna 65–70 i förevarande dom att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att den omständigheten att det hörande som avses i nämnda artikel 3 inte genomfördes av tillsättningsmyndigheten själv utan av IDOC, som fått detta uppdrag, inte var av sådan art att det utgjorde en kränkning av klagandens rätt till försvar, i synnerhet hennes rätt att yttra sig.

76 Av det ovan anförda följer att det fel som tribunalen gjorde, såsom det konstaterats i punkt 73 i förevarande dom, inte är av sådan beskaffenhet att den överklagade domen ska upphävas, eftersom domslutet i den överklagade domen är riktigt enligt andra rättsliga överväganden. Klagandens argument att tribunalen åsidosatte artikel 5.2 i 2004 års allmänna tillämpningsföreskrifter är således verkningslöst och kan inte godtas.

77 Härav följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den enda grundens första del.

Den andra delgrunden

Parternas argument

78 Klaganden har gjort gällande att tribunalen missuppfattade de faktiska omständigheterna när den i punkt 91 i den överklagade domen fann att hennes påstående att det beslut som antagits med stöd av artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna skulle ha blivit ett annat om tillsättningsmyndigheten hade hört henne direkt var rent hypotetiskt. Enligt klaganden hade ett hörande inför tillsättningsmyndigheten kunnat påverka beslutsförfarandet.

79 Kommissionen anser att detta argument saknar grund och därför inte kan godtas.

Domstolens bedömning

80 När det gäller den enda grundens andra del, som avser att tribunalen i punkt 91 i den överklagade domen missuppfattade de faktiska omständigheterna, erinrar domstolen om att argument som riktar sig mot domskäl som i ett avgörande från tribunalen angetts för fullständighetens skull inte

kan leda till att avgörandet upphävs och att sådana argument således saknar verkan (dom av den 25 juni 2020, Schneider/EUIPO, C-116/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:501, punkt 76 och där angiven rättspraxis).

81 Såsom framgår av användningen av orden ”under alla omständigheter” i nämnda punkt 91, avser den andra delgrunden ett skäl som tribunalen har utvecklat för fullständighetens skull. I nämnda punkt 91 slog tribunalen nämligen fast att det för att ett åsidosättande av rätten till försvar ska leda till ogiltigförklaring av tillsättningsmyndighetens beslut med stöd av artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna krävs att detta åsidosättande hade kunnat påverka beslutets innehåll, innan den fann att klaganden inte hade visat att hon, om hon hade hörts direkt av tillsättningsmyndigheten, hade kunnat lägga fram andra omständigheter än dem som tillsättningsmyndigheten redan hade kännedom om och att beslutet således hade kunnat få ett annat innehåll.

82 I punkt 91 i den överklagade domen uttalade sig tribunalen således om följderna av ett eventuellt åsidosättande av rätten till försvar. Såsom framgår av punkt 75 i förevarande dom hade tribunalen fog för att slå fast att något sådant åsidosättande inte hade skett i förevarande fall. Under dessa omständigheter kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra delgrunden, eftersom den är verkningslös.

83 Av det ovan anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den enda grunden, eftersom den i vissa delar saknar stöd och i övriga delar är verkningslös. Överklagandet ska därför ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

84 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 184.1 i samma rättegångsregler, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att klaganden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klaganden har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Belén Bernaldo de Quirós ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter